

DELRAPPORT - SÄRSKILD UTREDNING

**Upphandling av strategi- och managementkonsulter för Karolinska Universitetssjukhuset och
projektet Nya Karolinska Solna**

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Projektet Nya Karolinska Solna (NKS), vilket inkluderade byggnationen av ett nytt universitetssjukhus i Solna, initierades år 2008 av Stockholms läns landsting (SLL). Byggprojektet startade sommaren 2010 och pågick fram till december 2017. Karolinska Universitetssjukhuset (K) påbörjade inflyttning i lokalerna och tog emot de första patienterna i november 2016. K: s ansvar är att utföra den vård som SLL beslutar om. K har också ansvaret för den vård som ska utföras på NKS.

För att kunna genomföra NKS och upprätthålla den kontinuerliga driften av K har konsulter använts i omfattande utsträckning. Denna rapport avser att granska upphandling av strategi- och managementkonsulter för K och projektet NKS.

1.2 Uppdraget

Setterwalls har den 19 mars 2018 fått i uppdrag av SLL att genomföra en utredning av K: s upphandling av konsulttjänster inom strategi och management samt därtill relaterade frågor under perioden 2011 - 2017. Uppdragsbeskrivningen, som beslutats av Stockholms läns landstingsstyrelse, återfinns i sin helhet i Bilaga 1.

Sammanfattningsvis ska Setterwalls enligt uppdragsbeskrivningen granska och analysera de åtgärder som Stockholms läns landstingstyrelse, respektive K: s ledning och styrelse har föreslagit (SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram), samt SLL: s systematiska regelefterlevnadsarbete. Setterwalls ska vidare utreda K: s upphandling av konsulttjänster inom området strategi och management, innefattande bland annat vilka beslut som har fattats inom ramen för upphandling, samt granskning av fakturor för konsultkostnader. Utredningen ska även omfatta granskning av vilka personer som har fattat sådana beslut, samt huruvida det förekommit jäv, otillbörliga personkopplingar eller andra överträdelser av interna styrdokument, lagar eller regler. Därutöver ska Setterwalls även granska andra beslutstillfällen och situationer inom ramen för NKS där jäv kan ha uppstått eller kan uppstå.

Setterwalls har mot bakgrund av uppdraget initierat en utredning. I denna delrapport presenteras Setterwalls slutsatser utifrån det material som mottagits hittills under utredningen.

1.3 Metod

Inom ramen för uppdraget har Setterwalls granskat en stor mängd skriftligt material, däribland K: s vid var tid gällande interna styrdokument, rutiner och policyer, tre ramavtal, cirka 60 avropsavtal och 300 beslutshandlingar (innefattande beslut och dokumentation vid förnyad konkurrensutsättning, inkösuppdrag/anskaffningsbeslut och beställningsdokument) samt över 3 000 fakturor.

Vidare har en stor mängd e-postkorrespondens (mer än 22 000 e-postmeddelanden) granskats. Det genomgångna materialet har inkommit till Setterwalls i omgångar där det första skriftliga materialet erhöles den 29 mars 2018. Majoriteten av materialet erhöles den 10 april 2018. När det gäller den omfattande e-postkorrespondensen fick Setterwalls del av denna den 26 respektive 27 april 2018.

Setterwalls har också tagit del av K: s internrevisionsrapport som presenterades den 31 januari 2018 (se Bilaga 2) respektive K: s åtgärdsprogram (se Bilaga 3). Vidare har Setterwalls tagit del av dokument relaterade till SLL: s systematiska regelefterlevnadsarbete, samt SLL: s åtgärdsförslag.

För utredningen avseende eventuellt jäv och otillbörliga personkopplingar har intervjuer genomförts med anställda och tidigare anställda vid K och SLL. Setterwalls har även granskat e-postkorrespondens tillhörande två personer med anknytning till K. För att i största möjliga mån undvika att även information som inte är direkt kopplad till utredningen samt personlig korrespondens ingick i granskningen gallrades e-postkorrespondensen med hjälp av sökord innan någon medarbetare på Setterwalls tog del av den. Granskningen skedde med de berörda individernas samtycke.

1.4 Avgränsningar

Denna delrapport baseras på det material som Setterwalls har tagit del av per den 8 maj 2018. Det kan konstateras att materialet inte ännu är fullständigt, utan att det saknas ett antal beslut som fattats inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster inom området strategi och management. Vidare har vissa handlingar varit så ospecifika att det inte varit möjligt att sätta dessa i sitt sammanhang. Avsaknaden av fullständigt material har inneburit att beställningar, inköpsuppdrag och avropsavtal i många fall inte kunnat kopplas samman med fakturor. K: s upphandlings- och ekonomiavdelning arbetar för närvarande med att identifiera och sammanställa utestående material. Vidare har tidsramen inte medgett möjlighet att följa upp vissa frågor som uppstått efter granskningen av e-postkorrespondensen. Mot bakgrund av ovan bör det noteras att vidare utredning kan resultera i att rapportens slutsatser revideras eller att nya slutsatser tillkommer vid slutrapportering.

Enligt uppdragsbeskrivningen har Setterwalls även fått mandat att "granska andra beslutstillfällen och situationer inom ramen för Nya Karolinska Solna där jäv kan ha uppstått eller kan uppstå" (se uppdragspunkt 2 i Bilaga 1). Setterwalls har dock inte ännu, per dagen för denna delrapport, tagit del av det material som ska ligga till grund för nämnd granskning. Setterwalls slutsatser gällande denna del av utredningsuppdraget kommer således att redogöras för först vid slutrapportering.

Vad gäller Setterwalls uppdrag att utreda huruvida det förekommit överträdelser av interna styrdokument, lagar eller regler inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster inom området strategi och management, kommer denna delrap-

port enbart att behandla eventuella överträdelser av interna styrdokument. Eventuella överträdelser av lagar och regler kommer att behandlas i slutrapporten.

Slutligen avses med begreppet ”konsulttjänster” i denna rapport enbart tjänster utförda av strategi- och managementkonsulter.

1.5 Disposition

Inledningsvis sammanfattas i avsnitt 2 utredningens huvudsakliga slutsatser.

I avsnitt 3 presenteras en analys av

- (i) SLL: s åtgärdsförslag (avsnitt 3.2);
- (ii) SLL: s systematiska regelefterlevnadsarbete (avsnitt 3.3); samt
- (iii) K: s åtgärdsprogram (avsnitt 3.4).

I avsnitt 4 redogörs övergripande för upphandlingsprocessen under den aktuella tidsperioden i förhållande till upphandling av konsulttjänster vid K, samt för vilka beslut som fattats inom ramen för upphandlingsprocessen och vilka personer som fattat sådana beslut. I avsnitt 5 presenteras den granskning som hittills genomförts av beslut och tillhörande fakturor samt en analys avseende eventuella överträdelser av interna styrdokument. I avsnitt 6 presenteras Setterwalls slutsatser utifrån den granskning som hänför sig till jäv och personkopplingar. I avsnitt 7 redogörs vidare för de delar av utredningen som återstår samt förutsättningarna för fortsatt utredning.

2. Sammanfattning av utredningens huvudsakliga slutsatser

Setterwalls kan per dagen för denna delrapport, den 8 maj 2018, konstatera att:

- konsulttjänster inom området strategi och management har, enligt det material Setterwalls tagit del av, anskaffats för cirka 815 miljoner kronor under perioden 2011 – 2017;
- leverantören The Boston Consulting Group (BCG) står för 26 % av det totala fakturerade beloppet för konsulttjänster mellan 2011 – 2017 medan Ernst & Young står för 46 % och McKinsey & Company för 15 %;
- beslut inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster i huvudsak har fattats av sjukhusdirektören, upphandlingschefen, tema- och funktionschefer (tidigare divisionschefer), stabschefer samt patientsområdes- och funktionsområdeschefer (tidigare verksamhetschefer);
- rutiner i samband med K: s upphandling, fakturering och betalning av konsulttjänster under perioden 2011 – 2017 saknats eller varit bristfälliga. Detta har bland annat lett till att avropsavtalens maxbelopp eller volymgränser har riskerat att överskridas. Problematiken har även lyfts i den internrevisionsrapport som upprättats av K. Utifrån denna rapport har K tagit fram ett åtgärdsprogram vilket Setterwalls anser identifierar

de brister som även har framkommit under Setterwalls egen utredning. De åtgärder som hittills har vidtagits framstår som ändamålsenliga. Setterwalls anser dock att ytterligare åtgärder bör vidtas för att åtgärdsprogrammet ska anses som tillräckligt, exempelvis gällande avtalsuppföljning och likabehandling av leverantörer;

- beslut rörande upphandling av konsulttjänster i vissa fall har fattats i strid med gällande interna arbets- och delegationsordningar samt att ett flertal beställningar inte undertecknats alls;
- den granskning av e-postkorrespondens som hittills genomförts inte har kunnat bekräfta att det förekommit jävssituationer eller otillbörliga personkopplingar;
- SLL: s åtgärdsförslag på ett tillfredsställande sätt bemöter den problematik som beskrivits i den internrevisionsrapport som upprättats av K, samt att dessa förefaller tillräckliga och ändamålsenliga utifrån vad som hittills framkommit i Setterwalls utredning;
- SLL: s regelefterlevnadsarbete är på god väg, men att det finns utrymme för förbättring. Exempelvis bör SLL överväga att införa landstingscentrala utbildningsrutiner, visseblåsarfunktion, samt en rutin/process för interna utredningar av eventuella larm om överträdelser. Det kan noteras att en central visseblåsarfunktion är under framtagande.

3. Granskning och analys av SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram

3.1 Inledning

Uppdraget att granska och analysera SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram följer av Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 13 och 20 februari 2018, enligt vilket Stockholms läns landstingsdirektör fått i uppdrag att genomföra en extern granskning i enlighet med Stockholms läns landstingsrådsberednings motivering den 14 februari 2018. Enligt motiveringen ska en extern granskning genomföras av K: s åtgärdsprogram. Även SLL: s åtgärdsförslag ska analyseras enligt motiveringen och vid behov ska ytterligare åtgärder föreslås. Granskningen ska inkludera SLL: s systematiska arbete för att följa lagar, rutiner och riktlinjer samt SLL: s systematiska åtgärder för att förebygga och upptäcka jäv och korruption.

Enligt motiveringen ska granskningen och analysen av SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtagits för att "liknande händelser inte ska kunna ske igen". Då Setterwalls ännu inte färdigställt sin egen utredning huruvida det faktiskt skett några överträdelser kommer Setterwalls i sin analys att bedöma huruvida SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram är tillräckliga och ändamålsenliga i förhållande till vad som framkommit i den av K upprättade internrevisionsrapporten, samt vad som hittills framkommit i Setterwalls utredning vid tiden för denna delrapport.

3.2 SLL: s åtgärdsförslag

3.2.1 Redogörelse av åtgärdsförslagen

De åtgärder som beslutats av Stockholms läns landstingsledning och som är föremål för analys i denna delrapport är:

1	att uppdra åt landstingsdirektören att tillsätta en utredning av jäv och personkopplingar, liksom av eventuella överträdelser av personer på nyckelpositioner vid Karolinska Universitetssjukhusets köp av konsulttjänster, ¹
2	att utredaren får mandat att även granska andra beslutstillfällen eller situationer inom ramen för Nya Karolinska Solna där jäv kan ha uppstått eller uppstå, ²
3	att ge landstingsdirektören i uppdrag att genomföra en extern granskning av vilka beslut inom ramen för upphandlingarna av konsulttjänster på Karolinska och specifikt från BCG som har beslutats av landstinget, Karolinskas styrelse, sjukhusdirektören, upphandlingschef eller annan tjänsteperson, ³
4	att ge landstingsdirektören i uppdrag att därutöver genomföra en extern granskning i enlighet med vad som anförs i landstingsrådsberedningens motivering,⁴ I Stockholms läns landstingsrådsberednings motivering anges det att den externa granskningen ska omfatta följande uppdrag:⁵ 1) Landstingsdirektören får i uppdrag att granska redan genomförda beslut avseende konsultköp, fakturor, eventuella otillbörliga personkopplingar och eventuella överträdelser av beslutsfattare på Karolinska Universitetssjukhuset. 2) Landstingsdirektören får i uppdrag att genomföra en extern granskning av de åtgärder som Karolinska Universitetssjukhusets ledning och styrelse har föreslagit. 3) Landstingsdirektören får i uppdrag att analysera landstingsledningens förslag till åtgärder samt vid behov föreslå ytterligare åtgärder. Detta ska ske i syfte att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtagits för att liknande händelser inte ska kunna ske igen. Granskningen ska inkludera landstingets systematiska arbete för att följa lagar, rutiner och riktlinjer samt landstingets systematiska åtgärder för att förebygga och upptäcka jäv och korruption. Slutsatserna i granskningen ska tjäna som underlag till landstingets regelefterlevnadsarbete.

¹ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 13 februari 2018 samt 20 februari 2018.

² Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 13 februari 2018.

³ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

⁴ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

⁵ Stockholms läns landstingsrådsberednings skrivelse den 14 februari 2018

5	att ge landstingsdirektören i uppdrag att stärka upphandlings- och inköpsfunktionen genom att inrätta en central inköpsfunktion som leds av inköpsdirektör, ⁶
6	att ge landstingsdirektören i uppdrag att vidta åtgärder för att införa hårdare styrning, ledning och kontroll genom att 1) inrätta en central regelefterlevnadschef i landstinget, 2) genom stärkt uppföljning av Karolinska Universitetssjukhusets förbättringsarbete, samt 3) att tillföra kompletterande kompetens och kontroll till styrelsen för Karolinska Universitetssjukhuset,⁷
7	att ge landstingsdirektören i uppdrag att vidta åtgärder för att erhålla ekonomisk ersättning för de felaktigheter som har uppdragats, ⁸
8	att uppdra åt landstingsdirektören att ta fram en funktion där alla landstingets konsultinköp och andra relevanta värdeöverföringar såsom utlånad personal redovisas och inkluderas i landstingets löpande ekonomiska rapportering, samt undersöka möjligheten att göra informationen öppen och sökbar, ⁹
9	att uppdra åt landstingsdirektören att i samband med tertialrapporteringen sammanställa utvecklingen av konsultinköp och kostnader samt redovisa det för landstingsstyrelsen, ¹⁰
10	att uppdra åt landstingsdirektören att utreda hur landstingets riktlinjer kan tydliggöras och informationen spridas så att risken för att jävssituationer mellan berörda tjänstemän eller förtroendevalda och leverantörer i en pågående upphandling avsevärt minskas. ¹¹

Det kan noteras att åtgärdsförslag 1, 3, 5, 7, 8 samt 9 i tabellen ovan är åtgärder som, på ett eller annat sätt, berör upphandling av konsulttjänster inom ramen för K och NKS.

Åtgärdsförslag 2 och 10 rör jävssituationer dels inom ramen för K: s och SLL: s upphandling, dels jävssituationer generellt för tjänstemän inom SLL.

Åtgärdsförslag 6 rör ägarstyrning och den generella regelefterlevnaden inom SLL samt på K. Åtgärdsförslag 4 rör det uppdrag som redovisas i detta avsnitt 3.

⁶ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

⁷ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

⁸ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

⁹ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

¹⁰ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

¹¹ Stockholms läns landstingsstyrelses beslut den 20 februari 2018.

3.2.2 Analys

Setterwalls är av uppfattningen att SLL: s åtgärdsförslag på ett tillfredsställande sätt adresserar den kritik som lyfts i den av K upprättade internrevisionsrapporten. Setterwalls konstaterar dock att bemötandet av kritiken främst är en fråga för K. I internrevisionsrapporten lyfter dock K: s internrevisor en punkt som främst berör SLL. På sidan 6 rekommenderas nämligen SLL att säkerställa att de utvärderingsmodeller som används i ramavtalsupphandlingar inte lämnar utrymme för taktisk prissättning. Anbud där hög kompetens prissätts lägre jämfört med lägre kompetens men där den högre kompetensen inte kan avropas annat än i mindre volymer bör enligt internrevisionsrapporten diskvalificeras.¹² Det framhålls också att det bör klargöras i vilken omfattning prisnivåerna i de centrala ramavtalen är möjliga att omförhandlas lokalt. Enligt en skrivelse från K: s sjukhusdirektör till Stockholms läns landstingsdirektör den 12 februari 2018, har K begärt ändrade kriterier för ramavtal i enlighet med den kritik som riktats i internrevisionsrapporten. Setterwalls utgår från att SLL analyserar K: s begäran samt beaktar denna vid utvärderingsmodeller inför framtida ramavtalsupphandlingar.

Det kan vidare noteras att SLL: s åtgärdsförslag, särskilt åtgärdsförslag 1, 3 och 10 främst är inriktade på att bemöta den kritik som riktats mot en före detta anställd produktionsdirektör vid K. Kritik har riktats mot produktionsdirektören i K: s internrevisionsrapport rörande två tillfällen då denna person överskridit gällande arbets- och delegationsordning. Kritiken rörde vidare att det varit olämpligt att produktionsdirektören deltog vid utvärdering och poängsättning av leverantörer i upphandlingsprocesser där BCG lämnat anbud mot bakgrund av att den tidigare produktionsdirektören arbetat på BCG. Det noterades dock i internrevisionsrapporten att utvärderingen har dokumenterats med adekvata argument för valda poängvärderingar. Setterwalls har inte, i den utredning som har företagits, kunnat bekräfta att det förekommit någon jävssituation eller otillbörliga personkopplingar i förhållande till nämnd produktionsdirektör.

Det kan slutligen noteras att det ännu inte framkommit någon omständighet i utredningen som ger Setterwalls anledning att rekommendera SLL att vidta ytterligare åtgärder. Det kan dock inte uteslutas att åtgärdsförslag kan komma att presenteras i slutrapporten.

3.3 SLL: s regelefterlevnadsarbete samt åtgärder för att förebygga jäv och korruption

3.3.1 Material

Det material Setterwalls har tagit del av inom ramen för analysen av SLL: s regelefterlevnadsarbete är följande:

1. Riktlinjer för bisysslor inom Stockholms läns landsting,

¹² Det kan noteras att taktisk prissättning som utgångspunkt inte är otillåten och att automatisk diskvalificering av anbud på denna grund är förenad med risker. Problematiken bör istället hanteras inom ramen för anbudsutvärdering.

2. Antikorrupcionspolicy för Stockholms läns landsting, och
3. Stockholms läns landstings riktlinjer för anti-korruption och representation.

Det kan noteras att materialet i sin helhet för närvarande omarbetas och utvecklas av SLL.

3.3.2 Analys

Det finns ett antal viktiga byggstenar för ett framgångsrikt regelefterlevnadsarbete. En av dessa byggstenar är ett så kallat "top level commitment", som innebär att ledningen och styrelsen tydligt artikulerar organisationens inställning till frågor vad gäller regelefterlevnad, kommunicerar detta på ett otvetydigt sätt inom organisationen samt att ledningen och styrelsen följer upprättade policyer och riktlinjer noggrant. Det noteras att landstingsfullmäktige har beslutat om en antikorrupcionspolicy samt att landstingsstyrelsen beslutat om tillhörande riktlinjer år 2015. För att upprätthålla ett "top level commitment" krävs dock även att frågor om regelefterlevnad uppmärksammas och diskuteras kontinuerligt, såväl på lednings- och styrelsenivå som längre ner i organisationen.

Vidare bör regelefterlevnadsarbete granskas och kontrolleras av en eller flera seniora chefer inom organisationen. Dessa personer måste ha en tillräcklig grad av auktoritet, kunna verka självständigt i relation till ledningen, samt ha tillräckliga resurser för att kunna fullfölja arbetet. Det är således av yttersta vikt att den regelefterlevnadschef som ska utses enligt åtgärdsförslag 6 ovan i SLL: s åtgärdsförslag uppfyller dessa krav. Exempelvis bör regelefterlevnadschefen inte lyda direkt under ledningsgruppen. Regelefterlevnadschefen bör vidare kunna rapportera direkt till styrelsen, samt ha inflytande i strategiska och operationella beslut.

Regelefterlevnadsarbetet i sig måste baseras på en ingående riskanalys för att det ska kunna säkerställas att de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga och tillräckliga. Riskanalysen bör omfatta risker i verksamheten samt i relation till verksamhetens eventuella tredje parter. Setterwalls rekommenderar att SLL: s nya regelefterlevnadschef påbörjar detta arbete snarast möjligt.

Uppförandekoder, policyer och rutiner är en viktig grund i en organisations regelefterlevnadsarbete. Dessa måste vara tydliga, koncisa, lättillgängliga och baseras på de risker som identifieras i riskanalysen som nämnts ovan. Då det material som Setterwalls har tagit del av för närvarande omarbetas och uppdateras, kommenteras det inte i närmare detalj. Om SLL vill ligga i framkant gällande regelefterlevnad ser Setterwalls emellertid behov av en bredare uppförandekod som inte enbart berör antikorrupcion utan även frågor om exempelvis mänskliga rättigheter och miljö.

Den kanske viktigaste byggstenen av alla i ett effektivt regelefterlevnadsarbete är dess implementering. Samtliga anställda, tjänstemän och förtroendevalda inom SLL bör kontinuerligt utbildas i relevanta regelverk, uppförandekoder, policyer

och rutiner. Setterwalls har informerats om att tjänstemän regelbundet utbildas av Stockholms läns landstingsstyrelses förvaltning i grundläggande förvaltningskunskap, där information om jäv ingår. Det finns dock ingen landstingsövergripande utbildning för tjänstemän vad gäller policyer och rutiner, eller någon styrande strategi där tjänstemän informeras om sådana interna regler. Förtroendevalda får i början av sin mandatperiod grundläggande utbildning i förvaltningskunskap. Under mandatperioden ges eventuellt sådan utbildning även i olika nämnder och bolag. Det finns emellertid inte heller här någon landstingsövergripande utbildning vad gäller policyer och rutiner, eller någon styrande strategi för hur förtroendevalda informeras om sådana interna regler. Mot bakgrund av detta rekommenderar Setterwalls att SLL: s utbildningsrutiner ses över och stärks.

Ett effektivt regelefterlevnadsarbete bör även erbjuda en möjlighet för anställda, tjänstemän och förtroendevalda att få juridisk vägledning om denne så önskar. Det bör således utredas närmare om det är möjligt att ovan nämnda regelefterlevnadschef kan bistå med sådan vägledning.

Ovan har redogjorts för viktiga byggstenar för regelefterlevnadsarbete i förebyggande syfte. Regelefterlevnadsarbete bör dock även rymma verktyg för att upptäcka eventuella överträdelser. Enligt ovan nämnd riktlinje för antikorrupcion (Stockholms läns landstings riktlinjer för anti-korrupcion och representation) ska anställda larma om eventuella oegentligheter till närmaste chef. Det finns dock situationer där en anställd kanske inte känner sig trygg med att larma till närmaste chef. Setterwalls är således av uppfattningen att ett anonymt visselblåsarsystem bör implementeras för anställda och uppdragstagare inom SLL. Enligt uppgift är en övergripande visselblåsarfunktion för hela SLL under utarbetande.

Förutom möjligheter att upptäcka och larma om överträdelser i organisationen, bör även processer för att utreda eventuella anklagelser om överträdelser som uppdragas inom organisationen (exempelvis genom visselblåsningssystem) eller utom organisationen (exempelvis genom media) finnas på plats. Enligt uppgift finns ingen sådan process på plats för hela SLL, men däremot för SLL: s fastighetsbolag Locum AB och för K. Setterwalls rekommenderar att en sådan process/rutin upprättas för hela SLL.

Slutligen är det viktigt att notera att ett effektivt regelefterlevnadsarbete kontinuerligt bör utvecklas. Förnyad riskanalys och uppdatering av gällande uppförandekoder, policyer och rutiner i takt med ny lagstiftning och rättsutveckling måste därför vara ett centralt element i ovanstående regelefterlevnadschefs uppdragsbeskrivning för att kunna säkerställa ett effektivt regelefterlevnadsarbete nu och i framtiden för SLL.

3.4 K: s åtgärdsprogram

Inledningsvis kan Setterwalls notera att K: s åtgärdsprogram korresponderar väl med den problematik som beskrivits i K: s internrevisionsrapport. I såväl internrevisionsrapporten som i Setterwalls utredning har det uppmärksamats vissa

brister i upphandlingsprocessen. Dessa brister har bland annat bestått i att vissa beställningar har lagts utanför inköpssystemet direkt till leverantören, samt brister i avtalsuppföljning. Bristerna redogörs för mer utförligt i avsnitt 4.2.2.

Att beställningar i vissa fall har lagts direkt till en leverantör innebär nödvändigtvis inte ett överskridande av avropsavtalets maxbelopp eller volymgränser så länge beställningar i övrigt har följt gällande arbets- och delegationsordning. Bristande rutiner i detta avseende leder dock till försämrad spårbarhet, vilket försvårar avtalsuppföljning och därmed innebär en avsevärd risk för att maxbelopp och volymgränser i avropsavtal kan överskridas. Setterwalls har i sin utredning också uppmärksammat brister i rutiner för att det ska vara möjligt att avgöra huruvida fakturerade belopp överskrider ovan nämnda maxbelopp eller volymgränser.

K har sedan början av 2018 påbörjat ett arbete med upprättande och implementering av nya rutiner för att åtgärda de identifierade bristerna. Den 17 april 2018 sammanfattades föreslagna och redan implementerade åtgärder i K: s åtgärdsprogram.

En av de nya rutiner som redogörs för i K: s åtgärdsprogram innebär att leverantörer inte kan få sina fakturor betalda om fakturan inte kan kopplas till en beställning som skapats i inköpssystemet Clockwork. Detta bör leda till förbättrad spårbarhet, avtalsuppföljning och kontroll. Vidare godkänner sjukhusdirektören enligt en ny rutin själv samtliga beställningar och slutattesterar fakturor.

Setterwalls ser positivt på de nya rutiner som nu införts och anser att de är ändamålsenliga för att lösa de identifierade problemen på kort sikt. Däremot finns det anledning att överväga en annan ordning i samband med att verksamheten går in i en ny fas där kostnader för konsulttjänster inte längre kommer att vara lika stora. Mot bakgrund av andra åtgärder som också vidtagits framstår det som något opraktiskt att sjukhusdirektören är ensam i organisationen med beslutanderätt vad gäller köp av konsulttjänster.

K: s arbete med att ta fram nya rutiner för att åtgärda identifierade brister fortskrider. I detta arbete anser Setterwalls följande:

- Gällande avtalsuppföljning så anser Setterwalls att riskerna för överskridanden av maxbelopp och volymgränser, om beslutanderätten övergår till verksamhets- och stabsansvariga, kan reduceras ytterligare genom en lösning av teknisk karaktär där inköpssystemet Clockwork automatiskt hindrar beställningar som innebär överskridanden av maxbelopp eller volymgränser i avropsavtal. En sådan lösning skulle förhindra överskridanden av maxbelopp och volymgränser redan innan beställning av konsulttjänster görs, istället för att det enbart uppmärksammas i efterhand.
- Setterwalls föreslår även att ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa att leverantörer likabehandlas vid förnyade konkurrensutsättningar under gällande ramavtal. Setterwalls har under utredningen exempelvis no-

terat att verksamheten eller staben i flera fall inför en förnyad konkurrensutsättning, själva förordar att en viss leverantör ska tilldelas uppdraget. Vidare har Setterwalls i sin utredning uppmärksammat att den grupp av personer som varit ansvariga för kravställning samt utvärdering och poängsättning av leverantörerna ofta består av samma personer (se vidare avsnitt 4.2.2). Mot bakgrund av omständigheter som framkommit under utredningen, som visar på en bristande förståelse och i vissa fall ovilja i verksamheterna och staberna att följa det upphandlingsrättsliga regelverket, anser Setterwalls att det nyss nämnda förfarandet ökar risken för att likabehandling och transparens inte fullt ut upprätthålls i en annars välstrukturerad upphandlingsprocess, och att åtgärder därför bör vidtas. En sådan åtgärd skulle kunna vara att upprätta en rutin som säkerställer att samma personer från verksamheten och staben som utformar krav i den förnyade konkurrensutsättningen inte deltar vid utvärdering och poängsättning av leverantörer.

Det bör noteras att ovanstående analys inte utesluter att fler åtgärdsförslag kan komma att rekommenderas vid slutrapportering.

4. Beslut om upphandling av konsulttjänster

4.1 Inledning

I enlighet med Setterwalls uppdragsbeskrivning ska det redogöras för vilka beslut som fattats av landstinget, K: s styrelse, sjukhusdirektör, upphandlingschef respektive annan tjänsteperson under den aktuella tidsperioden rörande upphandling av konsulttjänster. Enligt uppdragsbeskrivningen ska det även specifikt anges vem som fattat beslut som rör leverantören BCG.

Såsom nämnts ovan under avsnitt 1.4 har Setterwalls emellertid ännu inte tagit del av sådant material som kan besvara frågan om landstinget fattat några beslut och i så fall i vilken omfattning, varför detta lämnas utanför denna delrapport. K: s upphandlings- och ekonomiavdelning arbetar för närvarande med att identifiera och sammanställa utestående material.

I nedanstående avsnitt 4.2 redogörs först kortfattat för K: s upphandlingsprocess samt för vilka beslut som fattats inom ramen för upphandling av konsulttjänster vid K. I efterföljande avsnitt 4.3 redogörs för vem som fattat respektive beslut.

4.2 Upphandlingsprocessen

4.2.1 Allmänt om upphandlingsprocessen

Upphandling av konsulttjänster inom området strategi och management sker huvudsakligen genom avrop på ett ramavtal som ingåtts mellan SLL och ett antal olika leverantörer. Leverantörerna är i sin tur upphandlade inom olika delområden i ramavtalet, exempelvis organisations- och verksamhetsutveckling eller riskhantering. Vid sidan av ramavtalet kan konsulttjänster även under vissa förutsättningar direktupphandlas, till exempel då uppdragets ekonomiska värde

understiger gällande beloppsgräns för när en myndighet kan direktupphandla enligt lag. I annat fall ska upphandling av konsulttjänster alltid ske genom avrop på ramavtalet.

Under perioden 2011 – 2017 har SLL:s ramavtal inom området strategi- och management bestått av tre olika avtal.¹³ Avtalsvillkor såväl som upphandlade leverantörer har därför varierat under respektive avtalsperioder, vilka omfattar perioderna 2007 – 2011, 2011 – 2015 samt 2015 – 2017. Avtalet som ingicks 2015 har förlängts till och med augusti 2019 i enlighet med avtalets villkor.

Det ska noteras att det under perioden 1 maj till 18 augusti 2015 inte fanns något gällande ramavtal. Detta innebär dock inte att all upphandling av konsulttjänster under denna period saknade stöd i avtal, då ett avropsavtals giltighet kan sträcka sig utöver underliggande ramavtals giltighetsperiod. Däremot är eventuella avropsavtal som ingås under en avtalslös period att betrakta som direktupphandlingar, som enbart i vissa fall är tillåtet enligt lag. Setterwalls har i sin utredning identifierat tillfällen där det från verksamheternas eller stabernas sida uttryckts ett behov att ingå avropsavtal under denna avtalslösa period, men har inte kunnat konstatera att sådana avtal har ingåtts. Ytterligare utredning krävs dock för att med säkerhet kunna utesluta att så har skett.

Upphandling av konsulttjänster sker i dagsläget i regel genom att upphandlade leverantörer under ett delområde i ramavtalet erbjuds att delta i en förnyad konkurrensutsättning, alternativt att upphandling sker genom avrops-/rangordning under ett delområde i ramavtalet.

Avrop på ramavtal, antingen genom förnyad konkurrensutsättning eller genom avrops-/rangordning, initieras när ett behov i verksamheten eller staben uppstår. Verksamheten eller staben upprättar då ett inkösuppdrag/ansaffningsbeslut som ställs till upphandlingsavdelningen, som utreder om det efterfrågade behovet kan täckas genom anskaffning från redan befintliga avtal eller om ett nytt avropsavtal måste upprättas genom förnyad konkurrensutsättning eller avrops-/rangordning. Inkösuppdraget/ansaffningsbeslutet innehåller ofta förslag från verksamheten eller staben om vilken leverantör den önskar ska leverera efterfrågade tjänster.

Om en förnyad konkurrensutsättning måste genomföras sker en sådan process i tre steg: 1) insamling av beslutsunderlag, 2) beslut, och 3) konkurrensutsättning. Processen leder till att ett tilldelningsbeslut fattas och avropsavtal ingås. Leverantör väljs genom att en utvärderingsgrupp, bestående av ansvarig upphandlare, verksamhets- eller stabsansvarig samt sakkunniga från verksamheten eller staben, ställer upp utvärderingskriterier och därefter poängsätter de inkomna

¹³ "Ramavtal avseende konsulttjänster inom management och 7 andra områden, objekt 1654" från och med 1 maj 2007 till och med 30 april 2009 (förlängt till och med 30 april 2011), "Ramavtal avseende konsulttjänster inom strategi- och management" från och med 1 maj 2011 till och med 30 april 2014 (förlängt till och med 30 april 2015), "Konsulttjänster – Strategi och management" från och med 19 augusti 2015 till och med 18 augusti 2017 (förlängt till och med 18 augusti 2019).

anbudet och de intervjuer som hålls med anbudsgivarna. Den anbudsgivare som får bäst resultat vinner. När avropsavtal ingåtts upprättas verksamhets- eller stabsansvarig (vanligtvis stabschef, tema- eller funktionschef) löpande behovsbeskrivningar och utifrån dessa upprättas som regel beställningar och i vissa fall ytterligare inköpsuppdrag/anskaffningsbeslut.

Figur - Upphandlingsprocessen



De i bilden rödmarkerade orden illustrerar identifierade riskområden där bland annat jäv och otillbörliga personkopplingar kan uppkomma, olikbehandling av leverantörer kan förekomma samt där överskridanden av maxbelopp eller volymgränser under befintliga avropsavtal kan ha gjorts, se vidare i avsnitt 4.2.2 nedan.

Ovanstående ger en översiktlig bild av hur processen generellt har sett ut under åren 2011 - 2017. Det kan noteras att det under utredningens gång framkommit uppgifter om att upphandlingsprocessen dels har förändrats över tid, dels sett olika ut beroende på verksamhet eller stab och i vissa fall även beroende på leverantör. Detta har lett till bristande arkivering och spårbarhet av vissa handlingar, vilket innebär att många av de dokument som krävs för en granskning av

upphandling av konsulttjänster från beställning till betalning antingen inte har upprättats, sparats eller lämnats ut.

4.2.2 Identifierade risker i upphandlingsprocessen

Setterwalls har under sin utredning identifierat ett antal potentiella riskområden i den upphandlingsprocess som generellt varit gällande under tidsperioden.

Det första identifierade riskområdet är när verksamhets- eller stabsansvarig upprättar ett inkösuppdrag/anskaffningsbeslut. Setterwalls har uppmärksammat att verksamheten eller staben ofta ger önskemål om leverantör i samband med upprättandet av inkösuppdragen/anskaffningsbesluten. När en förnyad konkurrensutsättningsprocess sedan initieras sätts en utvärderingsgrupp samman, i regel bestående av ansvarig upphandlare, verksamhets- eller stabsansvarig samt sakkunniga från verksamheten eller staben. Gruppen beslutar tillsammans om de krav som leverantörerna ska uppfylla samt de kriterier som de ska utvärderas mot. Gruppen poängsätter sedan leverantörernas inkomna anbud och intervjuer. Setterwalls kan konstatera att det föreligger en risk för att likabehandling av leverantörer inte fullt ut kan säkerställas då den person eller grupp av personer som identifierar behovet och önskar leverantör även utvärderar och poängsätter anbud och intervjuer. Setterwalls har dock under utredningen inte kunnat bekräfta att olikbehandling av leverantörer faktiskt har förekommit.

Setterwalls anser att beställningsprocessen har varit ett riskområde vad gäller överskridande av maxbelopp eller volymgränser inom avropsavtalen. Det är beställarens ansvar att se till att maxbelopp eller volymgränser inte överskrids när en beställning läggs, dock har Setterwalls uppmärksammat att så inte alltid har skett. K har dock, som nämnts under avsnitt 3.4, vidtagit vissa åtgärder som innebär att sjukhusdirektören i dagsläget måste godkänna alla beställningar som görs gentemot ett avropsavtal.

Det sista riskområdet som Setterwalls har identifierat, där brister har funnits, är granskning och attest av fakturor. När en faktura inkommer från en leverantör till K är det först ekonomiavdelningen som formaliagranskar den. Därefter skickas fakturan vidare till en sakkunnig (ofta projektansvarig) inom verksamheten eller staben som stämmer av att fakturerat arbete stämmer överens med det arbete som har utförts. När denne har sakgranskat fakturan skickas den vidare till verksamhets- eller stabsansvarig för attest. Setterwalls har i sin utredning uppmärksammat att det saknats rutiner för att avgöra huruvida fakturans belopp överskrider ovan nämnda maxbelopp eller volymgränser i avropsavtalen. Detta har riskerat att leda till att fakturor betalas trots att ett avropsavtals gränsvärden redan överskridits. Vidare utredning krävs för att konstatera huruvida så har skett vilket kommer att redovisas i slutrapporten. Det bör dessutom noteras att detta inte nödvändigtvis innebär att K har betalat för arbete som inte har utförts. Det har under utredningen inte framkommit någon information som indikerar att utfört arbete har fakturerats.

4.3 Beslut som fattats inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster

4.3.1 Inledning

K: s upphandlingsprocess avseende konsulttjänster genererar ett flertal beslut såsom inköpsuppdrag/anskaffningsbeslut, tilldelningsbeslut, samt beslut om beställning. Setterwalls har i sin utredning begärt ut och granskat samtliga ovan nämnda beslut kopplade till upphandling av konsulttjänster under perioden 2011 - 2017.

Nedan redogörs för de slutsatser Setterwalls har kunnat dra utifrån insamlat material vad gäller vilka beslut som har fattats inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster samt vem som har fattat dessa.

4.3.2 Beslut om inkösuppdrag/anskaffningsbeslut

Inom ramen för utredningen har Setterwalls per den 8 maj 2018 i sin utredning tagit del av och granskat totalt 118 inkösuppdrag/anskaffningsbeslut. Av dessa beslutades 78 mellan 2015 och 2017, 37 mellan 2011 och 2015 och tre beslutades mellan 2009 och 2010.

Av de totalt 118 inkösuppdragen/anskaffningsbesluten beslutades 102 av tema- och funktionschefer (tidigare divisionschefer), stabschefer, samt patientsområdes- och funktionsområdeschefer (tidigare verksamhetschefer), fyra av den vid tiden aktuella sjukhusdirektören och tre av den vid tiden aktuella biträdande sjukhusdirektören. Nio beslut saknar uppgift om beslutsfattare.

4.3.3 Avropsavtal efter förnyad konkurrensutsättning

Setterwalls har per den 8 maj 2018 i sin utredning tagit del av och granskat totalt 64 avropsavtal. Av dessa har 23 avropats under perioden 2015 – 2017, 30 avropats under perioden 2011 – 2015, och 11 avropats under perioden 2007 – 2011.

43 avrop av har skett efter förnyad konkurrensutsättning. Av dessa har, under perioden 2015 – 2017, nio avropsavtal beslutats av sjukhusdirektören (samtliga under 2017). Fyra avropsavtal har beslutats av den vid tiden ordinarie eller tillförordnade upphandlingschefen. Ett avropsavtal har beslutats av teamledare vid K: s upphandlingsavdelning. Åtta avropsavtal har beslutats av upphandlare vid K: s upphandlingsavdelning.

Leverantören BCG förekom som leverantör i endast ett avropsavtal under perioden 2015 – 2017 som undertecknades av den vid tiden ordinarie upphandlingschefen vid K.

Efter förnyad konkurrensutsättning har, under perioden 2011 – 2015, ett avropsavtal beslutats av den vid tiden biträdande sjukhusdirektören och tolv avropsavtal beslutats av den vid tiden ordinarie eller tillförordnade upphandlingschefen. Sju avropsavtal har vidare beslutats av upphandlare på K: s upphand-

lingsavdelning. Vidare har Setterwalls i sin granskning funnit att ett avropsavtal helt saknar underskrift från representant för K.

Leverantören BCG förekom som leverantör i fem avropsavtal under perioden 2011 – 2015. För K undertecknade den vid tiden biträdande sjukhusdirektören i ett fall och den vid tiden ordinarie upphandlingschefen i fyra fall.

Vad avser ramavtalet för perioden 2007 – 2011 kan noteras att BCG inte kvalificerade sig som leverantör.

4.3.4 Avropsavtal efter avrops-/rangordning

Det kan noteras att majoriteten av avropsavtalen har tilldelats efter förnyad konkurrensutsättning enligt ovan. För ett antal områden under ramavtalen har processen istället baserats på avrops-/rangordning. Under ramavtalet som gällde mellan 2011 – 2015 var dessa områden delområde 6 – 8; Omvärldsanalys, Risk management samt LEAN. Under avtalet som gäller mellan 2015 – 2017 (vilket som tidigare nämnts är förlängt till 2019) har avrops-/rangordning tillämpats på samtliga områden. För delområde ett till fem gäller detta dock endast om upphandlingens värde understiger 300 000 kronor. Dock gäller alltid avrops-/rangordning avseende delområde 6 (Riskhantering) och 7 (Förbättringsarbete).

Av de 64 avropsavtal som Setterwalls har tagit del av i sin utredning har 21 varit avrop enligt avrops-/rangordning (ett under perioden 2015 – 2017, nio under perioden 2011 – 2015 och elva under perioden 2007 – 2011). Dessa avrop har i ett fall undertecknats av både den vid tiden tillförordnade sjukhusdirektören samt den vid tiden ordinarie upphandlingschefen. Ytterligare 15 avrop har undertecknats av den vid tiden ordinarie upphandlingschefen, varav ett tillsammans med upphandlare. Därutöver har ytterligare fem avrop undertecknats av upphandlare vid K: s upphandlingsavdelning.

4.3.5 Avropsavtal genom direktupphandling

Konsulttjänster kan i vissa fall direktupphandlas i enlighet med lag. Detta förutsätter generellt sett dels att den kompetens som efterfrågas inte redan finns upphandlad genom gällande ramavtal, dels att det ekonomiska värdet av uppdraget inte överskrider den för vid var tid gällande beloppsgräns för när en myndighet kan direktupphandla enligt lag. För det fall direktupphandlingens ekonomiska värde överskrider den för vid var tid gällande direktupphandlingsgränsen är direktupphandlingen i regel otillåten.¹⁴

Setterwalls har i sin granskning identifierat en direktupphandling, genomförd under tidsperioden 2013 - 2014, som överskred den för 2013 och 2014 gällande direktupphandlingsgränsen. Det ekonomiska värdet av den aktuella upphandlingen uppgick till över 5 miljoner kronor. Upphandlingen beställdes av Pro-

¹⁴ Det bör noteras att direktupphandlingar kan vara tillåtna trots att beloppsgränsen överskrids om synnerliga skäl föreligger.

gramkontoret och undertecknades av en upphandlare vid K: s upphandlingsavdelning. Det har inte kunnat konstateras huruvida denna direktupphandling har varit otillåten, varför vidare utredning är nödvändig. Resultatet av denna utredning kommer att redogöras för i slutrapporten.

4.3.6 Beslut om beställningar

Inom ramen för utredningen har Setterwalls per den 8 maj 2018 granskat totalt 148 beställningar som hänför sig till åren 2009 - 2017. Av dessa fattades 85 mellan år 2015 och 2017, 61 mellan år 2011 och 2015 och två mellan 2009 och 2010.

Av de 148 beställningar som granskats har 48 undertecknats av den vid tiden ordinarie eller tillförordnade upphandlingschefen, 77 har undertecknats av upphandlare vid upphandlingsavdelningen och 23 saknar underskrift. Utöver dessa har Setterwalls mottagit information om ett stort antal beställningar som inte tillhandahållits i sin helhet varför flera uppgifter saknas, bland annat om vem som har lagt och undertecknat beställningarna i fråga.

5. Granskning av genomförda beslut avseende konsultköp samt tillhörande fakturor

5.1 Inledning

Setterwalls har under avsnitt 4 ovan redogjort för vilka beslut som har fattats inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster under perioden 2011 – 2017, hur många dessa har varit och vem som har varit beslutsfattare. Setterwalls har utöver detta granskat tillhörande fakturor från perioden 2011 – 2017 om totalt cirka 815 miljoner kronor. Av dessa hänför sig fakturor med ett totalt belopp om cirka 360 miljoner kronor till perioden 2011 – 2015 och cirka 455 miljoner kronor till perioden 2016 – 2017. Under perioden 2011 – 2017 har leverantörerna Ernst & Young (46 %), BCG (26 %) och McKinsey & Company (15 %) fakturerat mest, övriga leverantörer står för cirka 13 %.

Som nämnts ovan kan det dock konstateras att det material som Setterwalls har tagit del av under utredningen inte är fullständigt. Som en följd av detta har Setterwalls identifierat diskrepanser uppgående till icke ringa belopp mellan inköpsuppdrag/anskaffningsbeslut, beställningar och fakturor hänförliga till samma avropsavtal. Detta innebär inte nödvändigtvis att volymgränser eller maxbelopp i avropsavtal har överskridits, men tyder på brister i spårbarhet och arkiveringsrutiner. Rutinerna kan dels ha saknats vid det aktuella tillfället, dels inte följts lokalt hos verksamheterna eller staberna. Vad dessa diskrepanser beror på kräver närmare utredning och kommer därför att redogöras för i slutrapporten.

5.2 Allmänt om arbets- och delegationsordning

Beslut om upphandling av konsulttjänster ska ske i enlighet med vid var tid gällande arbets- och delegationsordning. Styrelsen för K avgör vilka beslut som ska delegeras till sjukhusdirektören och vilka av dessa beslut som ska vara möjliga

för sjukhusdirektören att vidaredelegera. Under perioden 2011 – 2017 har fyra olika arbets- och delegationsordningar varit gällande. I dessa regleras bland annat vem som har rätt att fatta beslut om exempelvis tilldelning och tecknande av upphandlingskontrakt, inköps-/anskaffningsbeslut samt avrop på ramavtal. Beslutsrätten beror på kontraktets eller avtalets ekonomiska värde. Beslutsrätten rörande anskaffningsbeslut och avrop på ramavtal uppgick exempelvis mellan år 2015 och 2017 till 5 miljoner kronor för divisions-/stabschef, 15 miljoner kronor för biträdande sjukhusdirektör och 75 miljoner kronor för sjukhusdirektören.¹⁵

Det kan noteras att beloppsgränserna i de arbets- och delegationsordningar som Setterwalls har tagit del av inte gäller enbart i förhållande till enstaka avrop och avtal, utan i förhållande till totalkostnaden för det som avropas under avtalsperioden. Emellertid har skrivningarna varit olika i olika versioner av gällande arbets- och delegationsordningar, vilket kan ha resulterat i missförstånd. Detta har även noterats i K: s internrevisionsrapport. Setterwalls preliminära slutsatser av den utredning som genomförts gällande huruvida vissa personer överskridit vid var tid gällande arbets- och delegationsordning redovisas nedan i avsnitt 5.3.

5.3 Slutsatser gällande överskridanden av arbets- och delegationsordning

Under de 64 avrop av konsulttjänster som Setterwalls har tagit del av har beslutsfattare överskridit sin delegerade befogenhet åtta gånger genom att fatta enstaka anskaffningsbeslut/inköpsuppdrag som uppgår till ett högre belopp än tillåtet. I flera fall har överträdelserna varit betydande och beslutsfattare har undertecknat enstaka anskaffningsbeslut/inköpsuppdrag som överskridit deras gällande beslutsrätt med upp till 20 miljoner kronor.

Som ovan nämnts gäller inte beloppsgränserna i arbets- och delegationsordningarna enbart i förhållande till enstaka avrop och avtal, utan i förhållande till totalkostnaden för det som avropas under avtalsperioden. Under utredningen har det framkommit att en beslutsfattare vid ett tillfälle överskred sin befogenhet genom att under samma dag besluta om nio anskaffningsbeslut/inköpsuppdrag avseende samma behov. Sett för sig överskred dessa beslut inte aktuell beslutsrätt, men det sammanlagda värdet av besluten överskred gällande arbets- och delegationsordning. Ett överskridande av beslutsrätten står i strid med interna styrdokument och riktlinjer. Det faktum att överskridanden har kunnat ske tyder på brister i rutiner för kontroll av befogenhet.

Vidare kan noteras att Setterwalls har tagit del av ett flertal beställningar om belopp mellan 2,2 och 20,6 miljoner kronor som inte har undertecknats. Även om det inte går att dra någon slutsats om huruvida gällande arbets- och delegationsordning har överskridits i dessa fall, är det alarmerande att beställningar om så pass stora belopp inte har signerats i enlighet med rutin.

¹⁵ K: s delegationsbeslut, K1254-2015.

5.4 Övriga överskridanden som uppmärksammas i utredningen

Setterwalls har i sin utredning identifierat att fakturerade belopp i vissa fall har överskridit det beställda behovet som stadgats i inköpsuppdrag eller beställningar med icke ringa belopp. Det bör emellertid noteras att detta, i likhet med vad som nämnts gällande eventuella överskridanden maxbelopp och volymgränser, inte nödvändigtvis innebär att K har betalat för arbete som inte har utförts. Ytterligare utredning krävs dock för att fastställa huruvida detta förfarande har inneburit sådana överskridanden eller överträdelser av lagar och regler.

Setterwalls bedömer att det krävs ytterligare utredning avseende kopplingen mellan fakturor, beställningar, avropsavtal och inköpsuppdrag hänförliga till varje leverantör av konsulttjänster för att kunna konstatera i vilken utsträckning överskridanden av maxbelopp och volymgränser under avropsavtal faktiskt har förekommit. För att denna granskning ska kunna genomföras krävs, förutom en sammanställning av en stor mängd data, även intervjuer med uppdragsgivare som beställt konsulttjänster. En förutsättning för att arbetet ska kunna generera tillförlitliga resultat är att Setterwalls även kan intervjua tidigare medarbetare vid K. Setterwalls avser att behandla resultatet av denna djupare granskning i slutrapporten.

6. Utredning avseende jäv och otillbörliga personkopplingar

6.1 Inledning

Setterwalls har under sin utredning, bland annat genom intervjuer med tidigare och nuvarande anställda vid SLL samt K, identifierat vissa personer med anknytning till K som är eller har varit i sådana positioner som är att betrakta som särskilt intressanta vid en utredning avseende eventuellt jäv eller otillbörliga personkopplingar. Setterwalls har därför fått tillgång till och granskat två av dessa personers e-postkonton med korrespondens från åren 2011 – 2017.

Nedan redogörs för Setterwalls slutsatser efter den hittills genomföra utredningen.

6.2 Slutsatser från granskad e-postkorrespondens

Setterwalls har inom ramen för denna utredning önskat ta del av vissa nyckelpersoners e-postkonton. Hittills har Setterwalls fått del av två e-postkonton innehållandes mer än 150 000 e-postmeddelanden. E-postkontona gallrades med hjälp av utvalda sökord vilket resulterade i cirka 22 000 e-postmeddelanden för granskning. I samband med granskningen har Setterwalls även genomfört intervjuer med dessa två personer.

Granskningen av e-postkorrespondens och efterföljande intervjuer har inte kunnat bekräfta att det förekommit jävssituationer eller otillbörliga personkopplingar.

7. Slutrapportering

7.1 Inledning

I denna delrapport har Setterwalls redogjort för sin granskning av K: s upphandling av konsulttjänster och därtill relaterade frågor under perioden 2011 - 2017 i enlighet med uppdragsbeskrivningen. Det har under utredningens gång konstaterats att vissa delar av uppdraget helt eller delvis inte kunnat redovisas i denna delrapport på grund av avsaknad av material samt begränsat med tid för uppdragets utförande inför denna delrapport.

Nedan sammanfattas de delar av uppdraget som vid tiden för denna delrapport kräver ytterligare utredning samt de delar som inte har redogjorts för och som kommer redogöras för i slutrapporten, förutsatt att material erhålls.

7.2 Delar av uppdraget som kräver vidare utredning

Setterwalls har i denna utredning granskat de beslut som fattats, och vem som har fattat dem, inom ramen för upphandling av konsulttjänster. Besluten saknar i många fall underlag i form av beställningar och inkösuppdrag/anskaffningsbeslut. Detta har dels medfört att det i många fall inte varit möjligt att koppla samman fakturor med beställningar, inkösuppdrag och avropsavtal, dels att det inte har varit möjligt att i alla fall identifiera vem som fattat beslut. För att en fullständig granskning ska kunna genomföras krävs en grundlig utredning av huruvida sådana beslutshandlingar har upprättats och finns att tillgå och i sådana fall granskning av ytterligare beslutshandlingar.

I den del av utredningen som rör eventuellt jäv och otillbörliga personkopplingar har Setterwalls som nämnts genomfört både intervjuer och granskning av e-postkorrespondens. För att kunna slutföra denna granskning krävs ytterligare genomgång av e-postkorrespondens och intervjuer med ett fåtal nyckelpersoner, samt vidare utredning av uppgifter som hittills framkommit vid granskning av e-postkorrespondens och intervjuer.

Vad gäller analysen av SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram kan nämnas att det inte varit möjligt för Setterwalls att inför denna delrapport granska de faktiska effekterna av varken SLL: s åtgärdsförslag eller K: s åtgärdsprogram. En sådan granskning kommer att genomföras inför slutrapporten.

7.3 Delar av uppdraget som inte berörs i denna delrapport

Setterwalls uppdrag innefattar även att granska andra beslutstillfällen och situationer inom ramen för NKS där jäv kan ha uppstått eller kan uppstå (se uppdragspunkt 2 i uppdragsbeskrivningen). På grund av att Setterwalls inför delrapporten inte fått tillgång till det material som ska ligga till grund för denna del av utredningsuppdraget kommer denna punkt att redogöras för först i slutrapporten, förutsatt att sådant material erhålls.

Slutrapporten kommer även att behandla eventuella överträdelser av lagar och regler inom ramen för K: s upphandling av konsulttjänster.

7.4 Sammanfattning av återstående utredning

- Insamling och granskning av utestående inkösuppdrag/anskaffningsbeslut och beställningar att kopplas till de fakturor som K mottagit;
- Ytterligare genomgång av e-postkorrespondens och intervjuer med ett fåtal nyckelpersoner, samt vidare utredning av uppgifter som hittills framkommit vid granskning av e-postkorrespondens och intervjuer; samt
- Utvärdering av effekterna av SLL: s åtgärdsförslag respektive K: s åtgärdsprogram.

Stockholm den 8 maj 2018



Ulf Djurberg



Sofie Ottosson

Bilaga 1 – Uppdragsbeskrivning

Bilaga 2 – Översyn över processen för inköp av externa konsulter (31 januari 2018)

Bilaga 3 - Rapport åtgärdsprogram beträffande inköp av externa konsulter (17 april 2018)